

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 2024
2025

Novembre 2024

FICHES
DESCRIPTIVES

Acquisitions regroupées gouvernementales

EN BREF

Le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) a été créé le 1^{er} septembre 2020 avec la mission de fournir aux ministères et aux organismes publics les biens et les services dont ils ont besoin, et ce, dans le but d'optimiser les acquisitions gouvernementales et notamment de générer des économies. En ce sens, le CAG réalise principalement des regroupements d'achats. En 2022-2023, les contrats d'acquisitions regroupées du CAG représentaient une valeur totale de 5,8 milliards de dollars.

Or, le CAG ne parvient pas à réaliser une part importante des regroupements d'achats prévus dans sa planification annuelle des acquisitions gouvernementales. Le nombre de dossiers réalisés est en baisse. Les nombreux retards et annulations observés au cours des dernières années obligent le CAG à octroyer des contrats de gré à gré pour éviter des interruptions de service. Il arrive aussi que ce soient les clients qui doivent procéder par eux-mêmes à l'acquisition des biens et services concernés. Cela limite l'efficacité des regroupements d'achats et engendre des insatisfactions.

De plus, le CAG évalue à 407,9 millions de dollars les économies générées par les acquisitions regroupées pour l'année 2022-2023. Or, cette évaluation présente plusieurs limites. Notamment, une application non uniforme de la méthodologie retenue par le CAG et une information insuffisante quant aux limites du calcul ne permettent pas de savoir ce qui est réellement mesuré et de connaître la valeur ajoutée des acquisitions gouvernementales.

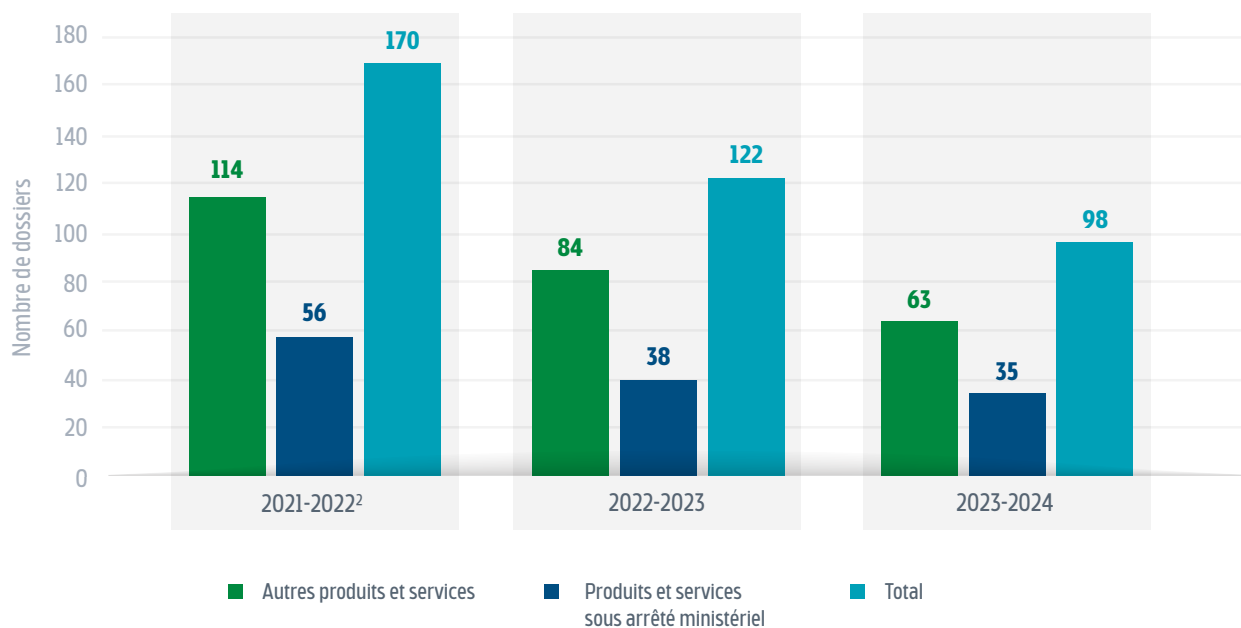
Par ailleurs, la prise en compte de diverses stratégies d'acquisition, notamment afin d'optimiser les acquisitions et d'intégrer les orientations gouvernementales en matière d'achat québécois, d'achat régional et de développement durable, représente un défi pour le CAG. L'absence de veille pour mieux adapter ses stratégies d'acquisition explique en partie cette difficulté.

Enfin, les données dont dispose le CAG sont incomplètes et ne sont pas toujours fiables, ce qui ne permet pas au Centre de planifier et de suivre adéquatement les acquisitions regroupées gouvernementales, et de rendre compte de leur performance.

CONSTATS

- 1 Plusieurs regroupements d'achats visant à répondre aux besoins des ministères et organismes ne sont pas réalisés comme prévu par le CAG, ce qui limite l'efficacité de ces regroupements.
- 2 Le CAG n'évalue pas adéquatement les économies générées par les acquisitions regroupées, et l'information divulguée ne permet pas d'en connaître les limites.
- 3 L'utilisation de modes d'attribution des contrats qui tiennent davantage compte de la qualité, de l'achat québécois et du développement durable demeure un défi pour le CAG.
- 4 L'information dont dispose le CAG ne permet pas de suivre adéquatement les acquisitions regroupées et de rendre compte de leur performance.

Nombre de regroupements réalisés dans le cadre du plan des acquisitions gouvernementales (par année)¹



1. Les options de renouvellement et les contrats octroyés de gré à gré, non prévus dans le PAG, ne sont pas inclus.
2. Pour l'année 2021-2022, le nombre de dossiers inclut 76 dossiers réalisés de gré à gré dans le cadre du PAG, notamment en raison d'une autorisation exceptionnelle reliée à la pandémie.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

Espaces de bureaux gouvernementaux : planification, utilisation et transformation

EN BREF

Afin de tirer avantage des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies et les modes de travail modernes tels que le bureau sans papier et le travail collaboratif, le gouvernement a annoncé dans sa vision immobilière de 2018 son projet de transformation du milieu de travail. Cette transformation devrait notamment permettre de réduire les coûts de loyer par la réduction des espaces administratifs, et d'augmenter la productivité des employés.

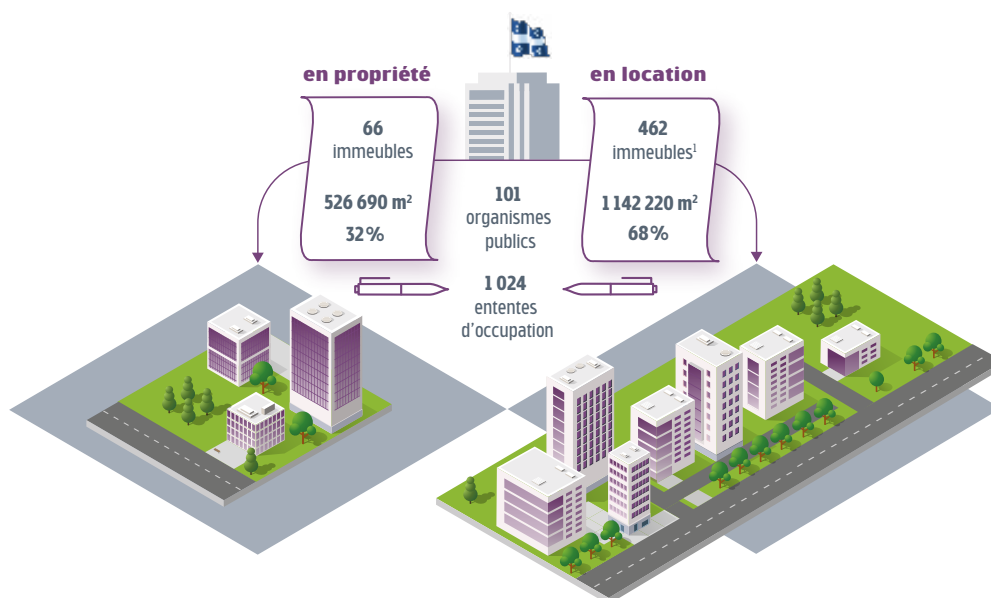
Six ans après l'annonce de ce projet, seuls 7,2 % des 900 000 m² devant être transformés l'ont été. Ainsi, le gouvernement tarde à profiter des économies substantielles prévues par la réduction de ses espaces de bureaux. Aussi, la cible qu'il s'est fixée dans sa Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028 qui vise à ce que 35 % des espaces à vocation administrative soient transformés d'ici 4 ans sera difficile à atteindre.

Malgré de nombreuses rencontres tenues entre la Société québécoise des infrastructures (SQI) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) afin de s'entendre sur une planification pluriannuelle en fonction des bénéfices attendus, aucun plan d'action ni aucune stratégie de financement visant l'atteinte des objectifs gouvernementaux n'ont été approuvés.

D'autre part, plus de la moitié des projets de transformation complétés par la SQI n'a pas atteint les 46 % de diminution d'espace visés. Le fait que le SCT a tardé à officialiser les paramètres à cet égard peut avoir contribué à cette situation.

Finalement, bien qu'elle assure généralement le suivi individuel de chacun des projets, la SQI n'a aucun mécanisme pour suivre la performance des projets dans son ensemble en ce qui a trait au respect des paramètres initiaux, comme le coût estimé des travaux, la réduction des espaces et les économies potentielles. De plus, elle ne rend aucun compte au SCT à ce sujet.

Portrait des espaces de bureaux gérés par la SQI au 31 mars 2024



1. Ces immeubles abritent des espaces se rapportant à 593 baux.

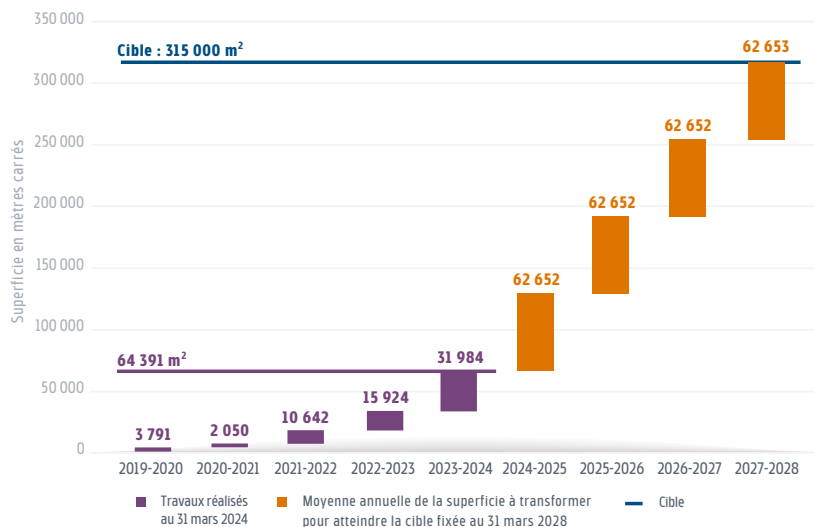
Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

Illustration : Shutterstock.

CONSTATS

1 La transformation des espaces de bureaux, qui vise à réduire les coûts de loyer et à augmenter la productivité, est peu avancée.

Travaux à réaliser pour atteindre la cible de 35 %

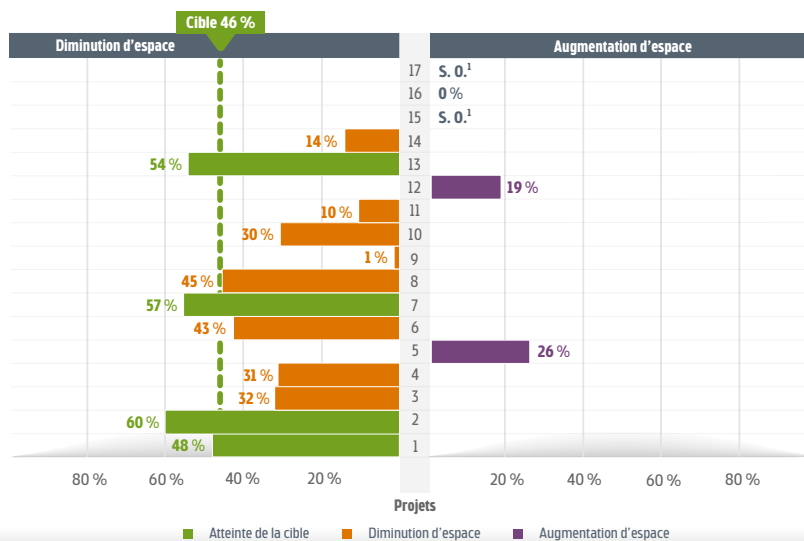


Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des Infrastructures.

2 Malgré la volonté claire du gouvernement de transformer les espaces de bureaux, aucun plan d'action et aucune stratégie de financement n'ont été approuvés.

3 Le SCT a tardé à officialiser les paramètres de rationalisation des espaces, ce qui peut avoir contribué au fait que plusieurs projets n'y satisfont pas.

Pourcentage de rationalisation des 17 projets de transformation complétés par la SQI au 31 mars 2024



1. Il s'agit d'un nouvel espace administratif. Il est donc impossible de calculer un pourcentage de rationalisation.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des Infrastructures.

Réussite éducative des élèves autochtones

EN BREF

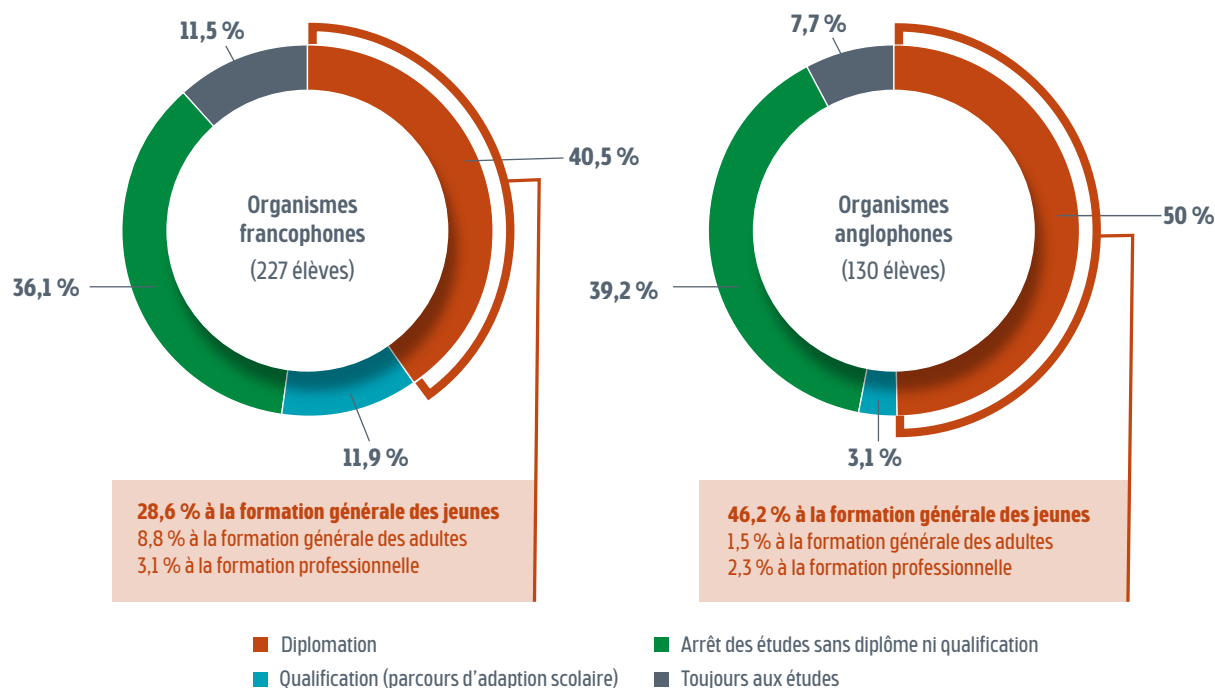
Près de 20 ans après avoir fait le constat d'un écart de réussite chez les élèves autochtones, le ministère de l'Éducation met encore peu d'actions en œuvre pour favoriser leur réussite. Par exemple, les élèves autochtones ne reçoivent pas le soutien suffisant ni adapté à leurs besoins lors de leur transition entre une école de leur communauté et une école du réseau scolaire québécois. Ils ne reçoivent pas non plus suffisamment d'aide en français.

Pour les organismes scolaires audités, le personnel des écoles ne reçoit pas la formation suffisante pour comprendre les causes de certains comportements et acquérir les outils qui lui permettraient de mieux accompagner les élèves autochtones dans leur parcours scolaire. De plus, peu d'écoles visitées avaient engagé un agent de liaison pour faciliter le lien de confiance et encourager l'engagement scolaire des élèves autochtones.

Les sommes destinées à la réussite des élèves autochtones ne sont pas octroyées en fonction des besoins et des réalités régionales, et les modalités de financement ne permettent pas la mise en place d'actions pérennes.

D'ailleurs, il y a eu peu d'amélioration en 20 ans, alors que près de 40 % des élèves autochtones des cohortes 2014-2015 à 2016-2017 ont arrêté leurs études sans avoir obtenu de diplôme ou de qualification, comme l'illustre la figure ci-dessous.

Parcours des élèves autochtones des cohortes 2014-2015 à 2016-2017 pour les organismes scolaires audités



CONSTATS

- 1 Près de 20 ans après avoir fait le constat d'un écart de réussite chez les élèves autochtones, le ministère de l'Éducation met encore peu d'actions en œuvre pour favoriser leur réussite.
- 2 Le soutien offert aux élèves autochtones, par exemple lors d'un transfert d'une école de leur communauté vers le réseau scolaire québécois, n'est pas suffisant ni adapté à leurs besoins.

Défis associés aux transitions entre l'école de la communauté et celle du réseau scolaire québécois

Différences culturelles

Une vision de la réussite éducative, qui considère la culture, la langue, les traditions et d'autres types d'enseignements formels et informels et qui s'effectue tout au long de la vie, à l'opposé d'un système éducatif centré sur des objectifs et des résultats d'apprentissages quantifiables en fonction d'un parcours régulier¹.



Différences pédagogiques

Une approche pédagogique où les apprentissages se font par l'observation, l'exploration, la pratique et la collaboration sur le territoire, à l'opposé d'un système éducatif où les apprentissages se font davantage selon une approche cognitive dans le cadre de cours magistraux en classe.

Différences linguistiques

Une scolarisation en langue autochtone, où l'enseignement du français ou de l'anglais peut être intégré graduellement, à l'opposé d'un système éducatif où l'enseignement se fait en français, sauf exceptions.

1. Selon le MEQ, le parcours régulier d'un élève dans le système scolaire québécois débute à l'âge de 6 ans, au premier cycle du primaire, et se termine à l'âge de 16 ans, en 5^e secondaire.
Illustrations : Banque d'images Freepik.

- 3 Peu d'actions ont été menées afin d'assurer un environnement scolaire sécurisant et culturellement pertinent pour les élèves autochtones, malgré les engagements et les recommandations en ce sens.
- 4 Les sommes destinées à la réussite des élèves autochtones ne sont pas octroyées en fonction des besoins et des réalités régionales, et les modalités de financement ne permettent pas la mise en place d'actions pérennes.

Réseau express métropolitain : mise à jour de l'analyse comptable du montage financier publiée en 2018

EN BREF

Le Réseau express métropolitain (REM) est le plus grand projet de transport collectif entrepris au Québec depuis les 50 dernières années. En juin 2018, en réponse à une motion de l'Assemblée nationale, le Vérificateur général a publié un rapport portant sur l'analyse comptable du montage financier du projet du REM. Depuis, le projet a évolué : une première antenne a été mise en service, de nouvelles ententes ont été signées, des hypothèses, des coûts et des investissements relatifs au REM ont été modifiés.

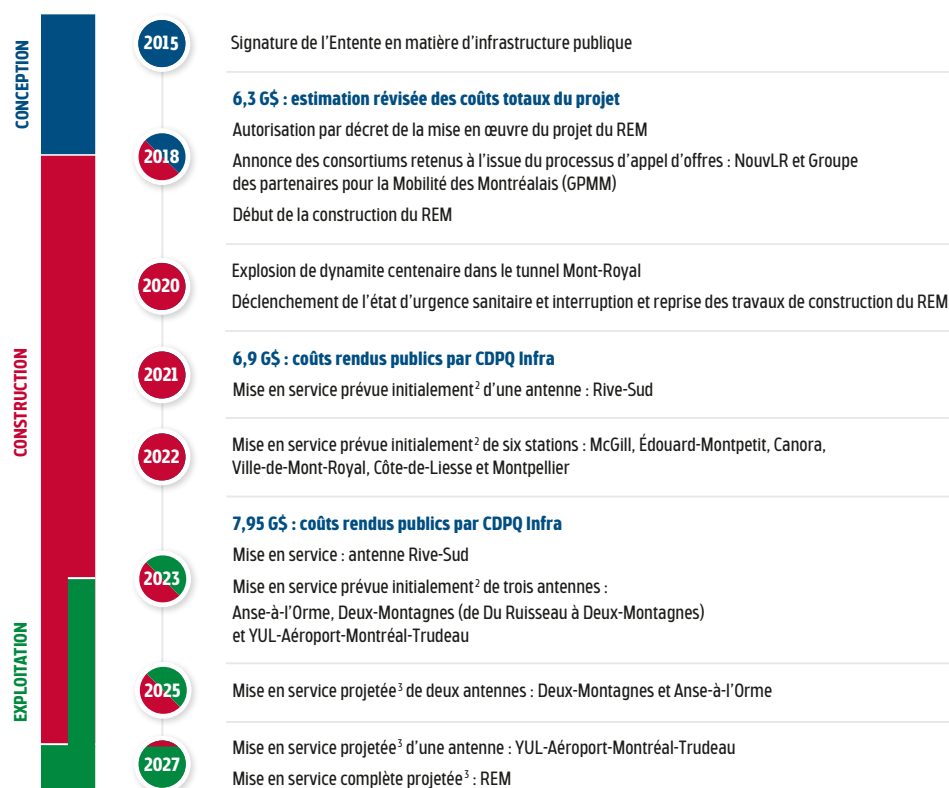
Selon l'estimation de CDPQ Infra de mars 2024, les sommes prévues pour la construction du REM ont augmenté depuis 2018 et seraient d'environ 9,4 milliards de dollars. L'investissement en capital-actions du gouvernement du Québec et ses contributions à la construction et à la réalisation du REM sont, quant à eux, demeurés inchangés. Par ailleurs, les revenus d'exploitation du REM seront constitués principalement des revenus d'achalandage qui découlent à plus de 50 % de contributions du gouvernement du Québec.

La structure juridique du projet est également demeurée inchangée depuis notre rapport de 2018 et CDPQ Infra continue d'en détenir le contrôle.

D'autre part, l'investissement en capital-actions du gouvernement du Québec présenterait toujours, selon les prévisions de CDPQ Infra, un potentiel de rendement prévu à long terme, soit dans environ 25 ans.

Enfin, la comptabilisation du placement du gouvernement dans ses états financiers est conforme aux exigences des normes comptables applicables. Par ailleurs, le MFQ ne dispose pas des informations importantes pour la comptabilisation du placement du gouvernement.

Évolution¹ du projet du REM



1. La figure ne présente pas l'ensemble des modifications apportées aux échéanciers au cours du projet.

2. Il s'agit de la mise en service qui était prévue en 2018.

3. Il s'agit de la mise en service projetée en date de nos travaux.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des lois, des ententes, des communiqués, des présentations ainsi que le modèle financier de CDPQ Infra.

CONSTATS

- 1 Les coûts de construction du REM ont augmenté par rapport à l'estimation établie par CDPQ Infra au moment de notre audit de 2018.**
 - Les sommes requises pour construire le REM seraient d'environ 9,4 milliards de dollars.
 - Ces coûts pourraient augmenter à l'issue des processus contractuels et d'autres modes de règlement visant la détermination et la répartition finales des coûts.
 - Des éléments afférents à la mise en place du REM ont requis d'autres contributions du gouvernement qui se sont élevées à 456 millions de dollars.

- 2 Au cours de l'exploitation du REM, la contribution du gouvernement du Québec représentera plus de la moitié des revenus d'achalandage que percevra le REM.**
 - Les revenus d'achalandage sont basés sur un tarif indexé qui s'élève en 2024 à 0,78 \$ par passager-kilomètre.
 - Selon les nouvelles données d'achalandage obtenues par CDPQ Infra, la contribution du gouvernement pourrait s'élever, à titre d'exemple, à environ 420 M\$ pour l'année 2032.

- 3 La structure juridique est demeurée inchangée depuis 2018 et CDPQ Infra a conservé le contrôle de REM inc.**

- 4 Selon les prévisions de CDPQ Infra, le gouvernement du Québec commencerait à obtenir dans environ 25 ans un rendement sur son investissement en capital-actions.**
 - Le gouvernement avait pour objectif un rendement équivalent au coût moyen du financement de sa dette : cet objectif devrait être atteint à long terme.

- 5 La comptabilisation du placement du gouvernement dans ses états financiers est conforme aux exigences des normes comptables applicables.**

